



优化城市公共安全体系

□ 易承志 顾丽娜

党的十九大报告强调，要树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系。现代城市作为各种要素资源空间汇聚和集中配置的重要节点，其公共安全是实现经济社会正常运行和持续发展的重要基石，也是满足人民美好生活需要的基本前提。因而应始终将公共安全放在城市治理的首要位置，不断完善城市公共安全体系。

城市公共安全体系的构成

城市公共安全体系是由治理主体、治理对象、治理制度和治理工具等要素有机构成的统一体系，本质上是一个建立在城市公共安全治理能力基础上的治理体系。具体而言，城市公共安全体系主要包括四个基本要素。

治理主体。传统城市公共安全理论将政府视为应对城市公共安全事件、维护和保障城市公共安全的唯一主体，忽略了其他主体在城市公共安全领域中的作用。随着治理理论的发展及其在城市公共安全领域中的运用，城市公共安全治理主体的范围和外延也在不断扩大，不仅包括传统以政府为核心的公共部门，而且涵盖了企业、社会组织 and 公民个体，逐步形成了政府、市场和社会相结合的多元治理主体结构。

治理对象。城市公共安全治理对象是指城市公共安全治理面向的具体内容，包括潜在对象和显在对象两个方面，前者指各种潜在因素影响下城市空间范围内可能出现的公共安全事件，后者指已经发生的各类公共安全事件。

治理制度。城市公共安全治理制度是由相关立法、制度、规章构成的整个体系，其中立法在治理制度中居于核心地位。城市公共安全的维护和保障建立在规范健全的制度体系基础之上。只有城市公共安全的各个领域

和环节都做到有规可循且有规必循，才能使城市公共安全具有更坚实的保障。

治理工具。城市公共安全治理是一个复杂的系统，任务重、领域多、内容繁，需要有效治理工具的支持，其中既包括常规性的治理手段，也包括专门性的治理工具。

我国城市公共安全体系面临的挑战

经过多年的建设，我国城市公共安全体系已经初步形成，并在不断健全。然而，随着风险社会的不断演进和城市化的深入推进，城市公共安全体系也面临着日益严峻的挑战。

政府公共安全治理能力在某些方面发挥不足。究其原因，一是城市公共安全意识较为薄弱。当前，一些城市公共安全事件时有发生并造成严重损失的一个基本原因是城市的风险意识不足，公共安全意识不强。这表现为一些城市未能及时意识到辖区范围内存在的公共安全风险或对其重视不够，对可能导致公共安全事件的风险源未能严格预防和预警，也没有制定科学的应急预案并根据预案进行系统的演练，从而难以从源头上预防和避免潜在风险的发生。

城市公共安全缺乏科学规划。公共安全是城市正常运行和持续发展的基本前提，也是城市规划需要着重考虑的关键因素。然而，当前一些城市

在规划过程中对公共安全因素考虑不足。例如，有的城市在为危险化学品生产和储运规划选址时，没有避开人口密集的居民区，或者没有留出足够的安全距离。城市规划中对公共安全因素的忽略或考虑不周，不仅可能给城市当前的经济社会运行和生命财产安全造成重大损失，也会给城市的长期发展埋下严重隐患。

城市公共安全治理机制不够健全。保障公共安全是政府的基本职能之一。城市作为资源要素高度聚集的空间，更是凸显了公共安全治理的重要性。与公共安全治理职能的重要性相对，传统公共安全治理具有明显的碎片化特征，承担相关职能的部门往往存在功能的分割、机构的重叠，容易造成碎片化管理，影响公共安全治理目标的有效实现。由于城市空间的聚集性，城市公共安全治理的碎片化特征更为明显，构建统一的城市公共安全治理机制也更为迫切。因此，在新组建应急管理部的背景下，应当尽快构建统一的城市公共安全治理机制，以促进城市公共安全资源的高效利用，提升城市公共安全治理的绩效。

城市公共安全治理的多元主体参与不足。虽然治理理论已经在城市公共安全领域得到广泛应用，但有些城市公共安全治理中仍然存在政府大包大揽的现象，多元主体在城市公共安全领域合作共治的机制尚未完全形成。

网络信息不足在城市公共安全治理中的运用不足。近年来，我国网络

信息技术发展迅速，但在城市公共安全领域中的应用仍然不足，还没有建立起统一的城市公共安全信息平台，城市间、城市内部政府各部门间还没有实现真正的信息共享，对于重大灾害等公共安全事件的信息收集和处理效率仍然较低。

优化我国城市公共安全体系的路径

提升政府公共安全治理能力。一是强化城市公共安全意识。这是提升政府公共安全治理能力的基本前提。城市公共安全意识应该贯彻到公共安全治理的所有领域和各个环节，落实到每一个公务人员的行动中，使政府在城市规划、基础设施建设、社区治理、突发事件应对等过程中始终保持高度的安全责任感。

二是做好城市公共安全规划工作。优化城市公共安全体系需要科学调配和使用各种资源，综合运用各种治理工具，是一个复杂的系统工程，而做好规划工作则是完成这一系统工程的基础。做好城市公共安全规划工作，最关键的是推进城市公共安全规划制定的科学化。为此，不仅需要在规划制定过程中认真听取专家的咨询意见，充分发挥专家的作用，而且需大力促进公众参与，有效汇集公众的智慧。公众作为城市的主人，也是城市公共安全的真正受惠者，其对城市公共安全具有切身的体会，也是最适

合对城市公共安全规划进行评价的主体之一。充分吸收公众的意见有助于真正提升城市公共安全规划的科学性，实现城市公共安全规划以人为本的原则。

三是建立健全城市公共安全治理机制。面对各种城市公共安全事件，必须迅速反应并科学决策，及时采取措施。这就需要建立一个以政府为核心的多元主体协调统一、合作共治的公共安全治理机制，建立并凸显城市公共安全治理中枢的地位，发挥其快速响应、统一指挥、整合各种资源的作用。在此基础之上，不断健全城市公共安全协同治理机制，实现资源共享、信息互通、行动协同，打破条块分割的传统公共安全处置机制。

进一步促进多元主体合作共治。由于城市公共安全问题往往成因复杂，涉及面广，因此在城市公共安全治理中需充分发挥多元治理主体的共同作用。实际上，城市公共安全治理是一个多元主体合作共治的系统过程，不仅需要政府的有力主导，也离不开社会的有效参与。为此，应当激发包括企业、社会组织和公民个体在内的多元社会主体的参与积极性，与政府一道推进城市公共安全治理。

加强城市公共安全制度建设。包括公共安全法律、法规、规章等在内的制度体系是城市公共安全的稳定保障。为此，应切实加强城市公共安全领域的制度建设，既需要根据城市公共安全治理的一般规律和要求建立健

当前我国水污染防治的重点

□ 宋国君 任慕华 时 钰

水污染防治政策的最终目标是维护地表水体健康，即恢复和维持水体的化学、物理和生物方面的完整性和特性，中间目标是入河污染物排放得到控制，直接目标是点源和非点源的排放得到控制。

我国《环境保护法》和《水污染防治法》均明确了“保护和改善环境”的原则和目标。但水污染防治政策与管理依然存在诸多问题，主要是有些地方没有抓住重点，也不专业：点源排放控制目标没有确保所排入水体的水质达标；没有对污水处理厂的水表进行限制，导致其排放无法达标；非点源排放控制没有实施最佳管理实践，而是采取关厂、停产、禁止等行政管理措施。

对点源实施排污许可证管理

排污许可证制度是点源排放控制的基础和核心制度。由于排污许可证的内容包含了点源排放控制的所有法规规定，因此，政府管理部门可以排污许可证作为执法文书，将所有规范要求及标准都明确写在排污许可证中。点源按照规模可以分为大点源和小点源，规模大小的划分界限不是绝对的，是相对于既定的污染源管理能力而定的。例如，按照污染物的排放量确定大点源，工商业大点源的排污许可证由省环保厅直接负责，市环保局负责小点源的简易许可证，生态环境部保留许可证最终管理权和监测核查的权利。一旦出现违证情况，可依法对违证企业进行处罚，直至制止违法行为。当前，对许可证的颁发和管理规定尚不清晰，已颁发的排污许可证也并未对点源的所有规定整合在一起，管理文件分散，降低了排污单位系统学习和落实排污许可证要求的效果。

排放限值是指排污许可证的核心内容，一般区分为基于技术的排放限值和基于地表水质的排放限值，基于技术的排放限值由国家统一制

定，是该类别企业的最低排放要求。但由于基于技术的排放限值没有考虑具体的水体特征，因此，无法确保点源所排入水体的地表水质达标，基于地表水质的排放限值就成为解决该问题的有效补充手段。

点源在向天然水体排放污水时会在排口附近形成高浓度污染区域，即有限混合区，为保证地表水质达标，可根据地表水质标准和流域水体特征计算水生生物在河流中存活的时间，并由此计算污染物基于地表水质标准的排放限值。当前我国水污染物排放标准仅考虑了经济、技术可行性，仅有污染物排放标准（技术标准），法律法规中尚没有基于地表水质排放限值和有限混合区的相关概念，使得现有的点源排放标准与所排入水体的地表水质标准脱钩，致使某些情况下，即使点源达标排放，也无法保证所排入水体的地表水质达标。此外，目前对于水质达标控制的管理目标没有具体到点源减排目标，对点源具体控制措施或减排目标的设定也没有提出减排要求，难以在点源排污许可证中落实地表水质达标的目标。因此，点源排污许可的核心作用没有得到很好的体现。

因此，我国水污染防治工作应加快实施和完善点源排污许可证，并在地表水质达标管理中，以流域为管理单元，科学制定点源排放混合区划定原则，按照有限混合区的理念制定基于地表水质的排放限值，明确点源减排目标及污染控制措施，将点源排放控制与地表水质改善结合起来，落实到流域3年地表水质达标方案中，并通过点源排污许可证予以实施。

对于市政点源，主要是城市生活污水处理厂，除需要执行点源排污许可证外，还需要对排入城市污水处理厂的工商业点源执行预处理制度。工商业废水中会有各种城市生活污水处理厂不能处理、难以处理或导致失效的污染物，必须通过预处理排放标准对其实施控制，确保城市污水处理厂安全、稳定和有效运行。我国至今还没有一个专门和有效的预处理制度，需尽快实

施，且实施也基本不存在技术难度。

对非点源实施排放控制

一般认为，非点源污染具有以下特征：分散于较广的区域内，排放的污染物最终以分散的方式进入地表水或地下水；污染程度与不可控的气候变化及地理、地质条件有关，并且在不同地点、不同年份有很大的不同；与点源污染相比，进行监测的难度往往更大，费用更高；治理的重点在于管理土地和地表径流，而不是流失物。

目前，我国针对非点源的普遍做法是采取直接关厂、停产、禁止等行政手段，这种办法不仅低效，且容易对社会经济产生副作用。国内对非点源污染控制领域开展的政策研究较少，也没有切实有效的政策法规，少数相关规定分散在其他法律中，针对性不强，强制性不够，缺乏完整系统的具体技术和经济措施。

治理非点源污染应主要通过非点源污染产生的过程中规范和约束排污者的生产行为。例如对于农业非点源排放管理的思路就是加强源头和过程控制，减少非点源污染物进入天然水体的量。一方面是对水土流失进行防治，切断营养物质进入水体的通道；另一方面就是从源头上防止污染的产生，即通过流域中种植业生产方式的调整，减少氮肥、磷肥以及农药的施用量，提高作物对氮、磷元素的吸收利用程度等。

这种思路强调的是管理的行动办法，而非监测等对已排放污染物的要求。我国需尽快编制非点源最佳管理实践指导手册，形成最佳管理实践的非点源控制制度，深化非点源源头和过程控制理念，制定管理措施，提高非点源管理效果。

战略参考

做好防范预案。

继续优化营商环境的对策

提升营商环境的目的是与外部竞争，重点是内部改革。要做到政府不扰民，企业不求人，必须按照党的十九大三中全会“两个最大限度减少”的要求，积极遵循“市场能解决的、政府不干预，民间能负担的、政府不承办”的原则，进一步优化政府服务和监管流程。区分政务服务与公共服务，将专业性的服务项目交给第三方机构来承担，真正发挥市场主体的活力。

做到规则的透明和可预期，要使政务网站上查到的规则就是执行的规则，除此没有另外的内部规定，凡是公布的规则只会在原有基础上进步不会倒退。这是很难做到的，这也是对我国尤其是经济发达地区提高管理水平、规则水平、标准水平的重大考验。

面对新经济、新业态、新技术，需解决好“严格执法与包容审慎”的关系问题。现实中，对法律法规条文规定非常明确的，必须认真查处，这点很清楚无异议。而对于一些新兴的、有可能以现在的法律法规标准有点似是而非的，过去通常的做法是尽可能对标上去。现在新形势下是否可以采取包容审慎的态度对待？能否待其运行一段时间后再根据具体情况确定监管内容与程度，甚至在一定条件下对原有不适用的法律法规进行调整与完善？

所有改善营商环境的新举措，都要以企业和公众的满意度为目标。“不见面”是为了更好地“面对面”，因此“不见面”不是拒绝见面，该见面还是要见面。对群众的咨询不能全部推给网页，应承诺有限期落实。需进一步完善不见面审批的标准化、规范化流程，努力把有些以政府机关为主的行政变为政务网站上的自助行政。另外，所有市场主体的信用数据都应放到统一的大平台上，依法将信用数据向社会公开，提升监管效率。

完善问责机制，做好正向激励工作。应杜绝在执行公务时无政策条款依照而要求创新，但在执行纪律时却借用相邻条款对上述行为参照执纪，也就是避免“执行无政策，执纪有参照”现象，挫伤干部

改善营商环境、干事创业的积极性。要切实贯彻落实好不久前中央办公厅印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》，调动领导干部优化营商环境的积极性。

管理视角

营商环境还存在的问题与对策

□ 徐根兴